KAJIAN KONFLIK PENGELOLAAN KHDTK HUTAN PENELITIAN HAMBALA-SUMBA TIMUR
(Conflict Analysis in Management of Research Area in Hambala, East Sumba)

Oleh/*By* :
Slamet Edi Sumanto[1)] & Sujarwo Sujatmoko[2)]

ABSTRACT

The existing of research forest area (RFA) in some places has a big tension and conflict seriously. This research is aim to reveal the conflict management, the analysis of role actors in their involvement, study of dynamic conflict and alternative model for conflict resolution in RFA management in East Sumba. This research was conduct in RFA Hambala, East Sumba, East Nusa Tenggara Province. The data was analyzed by qualitative descriptive and data collected by interview and secondary data collection. The research result reveal that the main conflict was policy conflict between the manager of RFA (FRS Kupang) and local government of east Sumba district. The other type of conflict was exploration of forest resources between people and RFS manager, with the actor of institution such as FRS Kupang, the local government of east sumba and the people nearby the RFA.

The model of conflict resolution reccommended is formal meeting between local government and the manager of RFS Kupang, compromised management policy, revision of the revised the border of forest area in the field.

Keywords: Conflict context, actor, policy conflict, resolution model

ABSTRAK

Eksistensi Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK) Hutan Penelitian di beberapa daerah mengalami tekanan dan konflik yang cukup serius. Penelitian bertujuan untuk mengkaji konteks konflik pengelolaan, menganalisis aktor dan kepentingan-kepentingan, mengkaji dinamika konflik dan kemungkinan model resolusi konflik yang tepat dalam pengelolaan KHDTK Hutan Penelitian Hambala-Sumba Timur. Penelitian dilaksanakan di lokasi KHDTK Hutan Penelitian Hambala-kabupaten Sumba Timur Propinsi Nusa Tenggara Timur. Analisis yang digunakan yaitu deskriptif-kualitatif dengan teknik pengambilan data melalui wawancara dan pengumpulan data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa konteks konflik utama adalah konflik kebijakan (*policy conflict*) antara pengelola KHDTK (BPK Kupang) dengan pemerintah daerah kabupaten Sumba Timur. Konteks konflik lainnya adalah konflik pemanfaatan sumber daya hutan antara masyarakat dengan pengelola, dengan aktor-aktor : BPK Kupang, Pemerintah Daerah Kabupaten Sumba Timur dan masyarakat sekitar kawasan hutan penelitian. Model resolusi konflik yang disarankan adalah pembentukan pertemuan formal antara pemerintah daerah dengan pihak pengelola, kompromi kebijakan pengelolaan kawasan dan tata batas ulang kawasan yang bersifat permanen.

Kata kunci : Konteks konflik, aktor, konflik kebijakan, model resolusi

[1,2] Balai Penelitian Kehutanan, Kupang

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Untuk dapat menganalisa dan mengambil kesimpulan bagi penelitian sebuah konflik akan membutuhkan waktu yang lama dan melalui rangkaian peristiwa yang saling terkait. Sifat dan dimensi konflik yang rumit tidak mungkin terjadi tanpa melalui jalinan peristiwa dan gejala yang mungkin berjalan linear atau membentuk spiral kejadian yang melibatkan banyak kontestan, aspirasi, waktu dan biaya konflik yang tidak murah. Pada dasarnya dimensi dan konteks konflik dapat diamati menurut siklus konflik yang ada (Mugasejati, 2005). Konflik dalam masa tertentu mungkin dapat berhenti atau dihentikan, namun pada masa dimana unsur-unsur pembentuk konflik kembali bersatu, peluang bagi konflik lanjutan yang lebih besar akan mudah terjadi.

Unsur-unsur pembentuk konflik dominan menurut Mugasejati (2005) adalah; a) kondisi struktural meliputi antara lain kondisi sosial ekonomi masyarakat (kemiskinan, tingkat kesejahteraan, lapangan kerja, dan lain-lain); b) faktor pendorong (*accelerator)*, antara lain kebijakan pemerintah atau pengaruh kebijakan lokal maupun global (otonomi daerah, kondisi politik negara, atau tekanan komunitas internasional); c) faktor pemicu (*trigger*), merupakan faktor pemicu terjadinya konflik, kadang merupakan hal yang sepele tetapi dapat dipakai sebagai alasan pemicu konflik seperti perkelahian antar geng atau suku tertentu. Faktor kedua dan ketiga dalam praktiknya sering diabaikan dalam awal pencegahan konflik, mengingat akan lebih bermanfaat banyak apabila penanganan kondisi struktural menjadi prioritas serta lebih memungkinkan untuk dilaksanakan rekayasa di dalamnya.

Model pembangunan yang diterapkan pemerintah pada dasarnya dapat mempengaruhi atau mengubah kondisi struktural tersebut, baik menuju dampak positif maupun dampak negatif bagi masyarakat. Di dalamnya terdapat pergulatan berbagai konsepsi dan tujuan antara aktor-aktor pembangunan. Bisa jadi terdapat kesamaan konsepsi dan tujuan antara subyek dengan obyek pembangunan atau sebaliknya bertentangan satu dengan lainnya. Pertentangan yang menuju pada tahapan konflik biasanya melibatkan kepentingan aktor-aktor. Pruitt dan Rubin (2004) mengemukakan tiga determinan yang menyebabkan konflik bagi individu aktor atau kelompok yakni : (a) tingkat aspirasi suatu pihak/aktor/kelompok (b) persepsi satu pihak atas aspirasi pihak lain dan (c) tidak ditemukannya alternatif yang bersifat integratif. Konflik antar pelaku berasal dari persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*). Kepentingan-kepentingan diterjemahkan ke dalam bentuk *aspirasi* yang di dalamnya terkandung *tujuan* dan *standar* yang diperjuangkan oleh aktor-aktor.

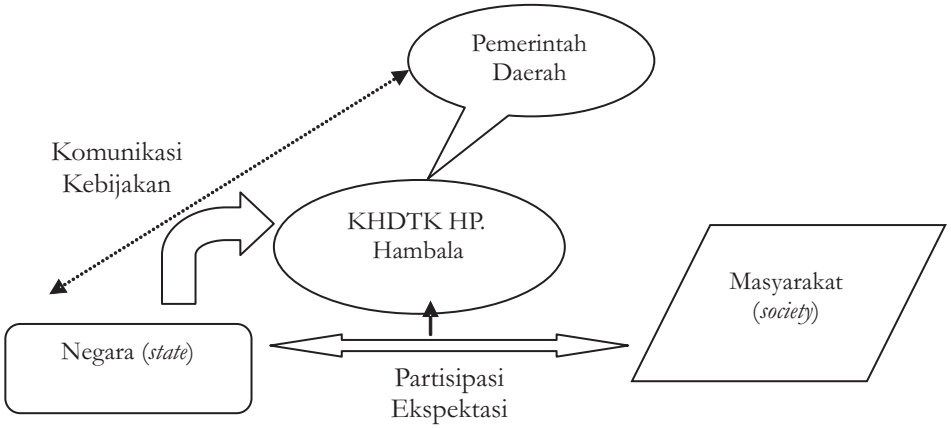
Eksistensi KHDTK Hutan Penelitian Hambala sebagai salah satu pembangunan penelitian dan pengembangan kehutanan tidak dapat dilepaskan dari kondisi di atas. Aktivitas pengelolaan yang berkembang tiap tahun dibarengi dengan perkembangan tuntutan aktor-aktor lain dalam rangkaian pengelolaan wilayah, menyebabkan determinasi yang tinggi terhadap kawasan. Faktor-faktor perkembangan daerah sekitar KHDTK, baik secara fisik maupun penduduknya, memicu kompleksitas kepentingan, persepsi, argumentasi dan tujuan terhadap kawasan yang sama. Permasalahan mendasar yang

sering dilupakan oleh para pengelola kebijakan publik adalah terlalu menyepelekan kondisi atau gejala-gejala awal konflik. Penumpukan gejala atau kondisi awal yang semakin bertambah setiap tahun akan menambah kompleksitas konflik, aktor yang terlibat, serta kemungkinan tindakan resolusi semakin sulit. Komitmen masing-masing pihak sudah semakin mengeras, tidak dapat dikaji ulang (*irrevocable commitments*). Akibatnya konflik lebih sulit untuk dikendalikan, tumbuh dan besar dengan sendirinya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji konteks konflik pengelolaan yang sedang berjalan, menganalisis aktor dan kepentingan-kepentingan, mengkaji dinamika konflik dan kemungkinan model resolusi konflik yang tepat dalam pengelolaan KHDTK Hutan Penelitian Hambala-Sumba Timur.

B. Kerangka Pemikiran

Pada umumnya konflik pengelolaan hutan secara struktural terdiri dari dua aktor utama, melibatkan aktor negara dan aktor masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari konsep teori pertukaran (Blau, 1990 dikutip Poloma, 1990), dimana pertukaran sosial yang terjadi bersifat asimetris, terdapat perbedaan strata sosial akibat kekuasaan pengelolaan kawasan lebih terfokus pada aktor negara. Namun tidak tertutup kemungkinan adanya aktor lain yang terlibat, dimana aktor pasar atau aktor negara lainnya yang memiliki kepentingan yang sama terhadap sumber utama konflik. Untuk lebih memberikan gambaran yang jelas dan memudahkan analisa, maka kerangka pemikiran disajikan sebagai berikut :



Gambar 1 (*Figure 1*). Kerangka Pemikiran (*Analitical framework*)

Berdasarkan kerangka pikir pada Gambar 1 dapat diambil beberapa hipotesa-hipotesa penelitian sebagai berikut :

a. Konteks konflik pengelolaan KHDTK Hutan Penelitian Hambala adalah konflik kepentingan terhadap sumber daya hutan, yang melibatkan aktor-aktor masyarakat, pemerintah daerah dan negara (diwakili oleh BPK Kupang).

b. Kondisi struktural yang mempengaruhi konflik antara pemerintah daerah dengan BPK Kupang adalah faktor komunikasi dan kebijakan pengelolaan.
c. Kondisi struktural yang mempengaruhi konflik antara masyarakat dengan BPK Kupang adalah faktor partisipasi (pelibatan masyarakat dalan pengelolaan) dan ekspektasi (pemenuhan/hasil pengelolaan KHDTK).

II. METODOLOGI

A. Dasar Teori

Pruitt dan Rubin (2004) mengemukakan bahwa konflik yang melibatkan aktor-aktor berasal dari persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*). Kepentingan-kepentingan diterjemahkan ke dalam bentuk *aspirasi* yang di dalamnya terkandung *tujuan* dan *standar* yang diperjuangkan oleh aktor-aktor. Konflik yang banyak melibatkan aktor-aktor dalam negara (departemen, pemerintah daerah atau dinas-dinas yang terkait) seringkali disebabkan oleh perbedaan-perbedaan aspirasi atau persepsi dalam melaksanakan kebijakan atau model pembangunan. Sebagian besar pengelolaan hutan, biasanya ditetapkan oleh negara melalui mekanisme yang terpusat. Wrangham dalam Resosudarmo (2004) mengemukakan tentang bagaimana asal perbedaan penafsiran dan implementasi kebijakan-kebijakan di bidang kehutanan, yang penulis rangkum sebagai berikut : (a) tentang siapa yang menguasai kawasan hutan, hal ini sering menimbulkan konsep-konsep pemikiran yang mempengaruhi kebijakan yang berbeda-beda, (b) tentang konsep negara kesatuan dan sentralisasi, yang dalam bidang kehutanan diterapkan melalui tiga cara :

(1) Undang-undang dirumuskan untuk seluruh wilayah Indonesia, tanpa memperhatikan keragaman lingkungan Indonesia. Undang-undang dan peraturan di bawahnya dirancang oleh pemerintah pusat, biasanya dengan konsultasi yang sangat minim dengan daerah. Peraturan pelaksanaan juga disusun oleh pemerintah pusat dan cenderung berurusan hanya dengan *output* (hasil), tidak pernah dengan *outcome* (akibat) dari peraturan tersebut. Ini berarti bahwa keputusan dan penerapannya diambil dan diawasi jauh dari hutan itu sendiri.
(2) Sistem birokrasi pemerintahan diperpanjang sampai ke tingkat daerah. Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memasukkan tata pemerintahan dan administrasi desa ke dalam jaringan birokrasi yang seragam dan terpusat. Undang-undang ini memperluas kendali pemerintah sampai ke desa-desa dan meruntuhkan sistem kepemimpinan adat sampai ke akar-akarnya. Penyeragaman definisi desa mengubah sistem "desa" tradisional dan pola administrasi desa diterapkan secara seragam menggantikan tata pengaturan yang lama.
(3) Pemerintah mendominasi hampir seluruh arena kebijakan di dalam suatu sistem birokrasi yang tertutup namun tidak menyatu. Akibatnya kebijakan-kebijakan cenderung melayani kepentingan pihak-pihak tertentu di pemerintahan.

Penunjukan KHDTK Hutan Penelitian Hambala dilaksanakan pada tahun 1990 dimana kewenangan negara terhadap kawasan hutan sedemikian besar. Kewenangan tersebut juga menghinggapi struktur-struktur birokrasi di tingkat bawah, sehingga kadang kala mengabaikan struktur sosial yang sudah ada dalam masyarakat di sekitar kawasan. Wrangham (2003) dalam Resosudarmo (2004) mengemukakan bahwa dalam diskursus yang mengedepankan kendali, modernitas atau kesatuan tidak pernah berjalan tanpa tantangan; seiring dengan ketiga diskursus tersebut, ada diskursus tentang hak-hak masyarakat tradisional (*indigenous rights*) dan pengelolaan oleh masyarakat, dalam berbagai bentuknya, namun tidak terlalu rinci. Keberadaan diskursus sekunder itu sudah mulai tampak dari awal; perundang-undangan paling tua (misalnya UU Agraria tahun1870 dan UUD 1945) mengakui keberadaan dan validitas klaim-klaim tersebut dengan arah sentralistis negara modern terdapat hubungan yang sudah lama dan dialektis.

Seve (1999) yang dikutip Wrangham (2003) dalam Resosudarmo (2004) menerangkan bahwa perubahan terhadap pengakuan hak-hak masyarakat tradisional yang bertujuan mengarahkan dan memfasilitasi peran serta masyarakat lokal di sektor kehutanan mulai terjadi sejak tahun 1990-an. Undang-undang tentang Tata Ruang (UU No. 24 tahun 1992 sebagaimana telah diganti dengan UU No. 26 tahun 2007) melibatkan masyarakat dalam penentuan tata guna lahan dan mengakui pentingnya ganti rugi yang memadai bila masyarakat kehilangan lahannya. Pemerintah pada masa REPELITA VI menyerukan peningkatan peran serta masyarakat penghuni hutan dalam pengelolaan batas-batas hutan dan mempertahankan keberlanjutan hutan; serta pasal 6 Undang-undang tentang Pembangunan Kependudukan dan Kesejahteraan Masyarakat (UU No. 10 tahun 1992) yang menjamin "hak atas pemanfaatan yang menguntungkan dari lahan yang merupakan warisan berdasarkan hukum adat".

Sementara tuntutan hak pemanfaatan berdasarkan berdasarkan hukum adat mengalami peningkatan, di sisi lain kemampuan pengelolaan kehutanan dalam memenuhi ekspektasi masyarakat semakin menurun. Gurr (1970), menjelaskan bahwa konflik dapat terjadi karena ada kondisi struktural mendasar yang telah terbangun sedemikian lama meliputi tingkat kesenjangan antara 'aspirasi/harapan' (*aspiration*) dengan tingkat '*ekspektasi (ecspectation)*' pemenuhannya, atau biasa disebut dengan kesenjangan relatif (*relative deprivation*). Gurr membagi konsep teorinya menjadi tiga kerangka yakni; (a) *decremental deprivation*, dimana tingkat aspirasi/harapan (*aspiration*) satu pihak penuntut tidak mengalami kenaikan/peningkatan, tetapi tingkat ekspektasi (*ecspectation*) pihak yang diharapkan mengalami penurunan (b) *aspirational deprivation*, dimana tingkat aspirasi/harapan (*aspiration*) pada satu pihak mengalami peningkatan, tetapi tingkat ekspektasi (*ecspectation*) pihak yang diharapkan pada posisi yang stagnan/tetap (c) *progressive deprivation*, dimana kondisi antara tingkat aspirasi/harapan (*aspiration*) dan ekspektasi (*ecspectation*) sama-sama mengalami peningkatan, namun pada titik tertentu kemampuan ekspektasi/pemenuhan (*ecspectation*) mengalami penurunan.

Gamson (1992) yang dikutip Klandermans (2005) menyebutkan tiga komponen yang mendorong terjadinya kesenjangan sosial yang dapat memobilisasi gerakan sosial atau aksi kolektif; (a) rasa ketidak-adilan berhubungan dengan kekecewaan yang muncul dari kegusaran moral, ketidak-setaraan, dan menganggap pihak lain yang bertanggung jawab, (b) elemen identitas yang membentuk pengelompokkan "kita" dan "mereka".

Contoh yang dikemukakan di sini adalah '*deprivasi fraternalistik'* yang dikutip Klandermans dari Runciman (1966) dan Martin (1986), artinya anggota-anggota suatu kelompok membandingkan situasi yang dihadapi oleh kelompoknya dengan situasi yang dihadapi oleh kelompok lain, atau dengan situasi yang dihadapi oleh kelompok di masa lampau, (c) faktor agensi yang mengacu pada keyakinan bahwa seseorang dapat mengubah kondisi atau kebijakan melalui aksi kolektif. Rasa ketidakadilan atau merasa beridentitas sama merupakan kondisi yang diperlukan untuk berpartisipasi dalam gerakan.

Kondisi struktural konflik dijelaskan oleh Mugasejati (2005) sebagai; *"faktor-faktor kondisi struktural atau latar belakang merupakan kondisi awal terjadinya konflik sosial. Termasuk di dalamnya adalah ekslusivitas sistem-sistem politik, juga ketidakadilan struktur ekonomi, kelemahan dalam pemenuhan dan respon dari institusi-institusi pemerintah, komposisi demografi, kemerosotan ekonomi, dan akses terhadap tanah/lahan ekologi ".* Contoh-contoh faktor struktural antara lain : adanya privatisasi aparat bersenjata, adanya pelanggaran (HAM, UU, kekuasaan), pemerintah yang tidak efektif, tingkat perubahan lejitimasi dari waktu ke waktu; adanya segregasi menurut garis etnis/agama, adanya pemilahan aktivitas ekonomi menurut garis komunal, serta tingkat kompetisi dari masing-masing aktivitas ekonomi tersebut; tingkat ketimpangan ekonomi dalam masyarakat.

B. Pengumpulan Data

1. Lokasi penelitian

Lokasi Penelitian di KHDTK Hutan Penelitian Hambala kabupaten Sumba Timur Propinsi Nusa Tenggara Timur. Pengambilan data dilakukan melalui dua tahap yakni :

a. Pengumpulan data primer dengan cara wawancara dan observasi di lapangan. Responden yang dipilih adalah pihak-pihak yang terlibat dalam konflik pengelolaan meliputi pengelola BPK Kupang, Dinas Kehutanan Kabupaten Sumba Timur, pihak pemerintah daerah, dan masyarakat sekitar hutan dengan jumlah responden sebanyak 35 orang. Cara pemilihan sampel responden menggunakan *purposive sampling*, disebabkan tujuan dan ruang lingkup penelitian yang spesifik.
b. Pengumpulan data sekunder melalui kajian literatur dan laporan penelitian/ pengelolaan.

2. Analisa pata

Starting point dari penelitian ini adalah analisis hubungan antara akses penguasaan terhadap sumber daya antara aktor-aktor negara dengan masyarakat, penerapan kebijakan pengelolaan hutan dan pengaruhnya terhadap konflik pengelolaan hutan dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Kedua, kasus konflik pengelolaan hutan di wilayah penelitian sudah dimulai sejak lama dan bersifat *laten*, namun tindakan antisipasi dan pencegahan yang dilakukan masih sangat minim, sehingga dalam hubungannya dengan persoalan ini diperlukan suatu analisa faktor *structural* bagi proses penyelesaian konflik di masa depan.

Penulis melakukan analisis secara deskriptif *kualitatif-korelasional* untuk menjelaskan data dan fenomena yang diamati di lapangan. Setiap sampel diidentifikasi dengan mendeskripsikan konflik, memaparkan kondisi konflik, dan memetakan para

pihak atau aktor yang terlibat sekaligus peran mereka dalam hubungannya dengan konflik yang terjadi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Sejarah pengelolaan KHDTK

KHDTK Hutan Penelitian Hambala masuk wilayah kabupaten Sumba Timur Nusa Tenggara Timur. Areal KHDTK Hutan Penelitian Hambala sebagian besar adalah padang savana dengan sedikit tegakan, terutama di bagian lembah. Vegetasi yang tumbuh alami di bagian ini antara lain Kesambi (*Scleicera oleosa*), Bidara/Kom (*Zizipus jujuba*), Lamtoro (*Leucaena leucocephala*), Beringin (*Ficus sp*), Mojo, Mengkudu, dan Kedondong Hutan (Kehi-*local*).

KHDTK Hutan Penelitian Hambala merupakan bagian dari kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi, yang berada pada kelompok hutan Praipahamandas (RTK 46). Kegiatan pengelolaan kawasan dimulai sejak tahun 1990 yang ditunjuk bersama-sama oleh Balai Penelitian Kehutanan Kupang dengan Dinas Kehutanan Kabupaten Sumba Timur. Sejak tahun 1993, kawasan ditunjuk secara resmi menjadi Hutan Penelitian Savana Kering melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 417/Kpts-II/1993 tanggal 11 Agustus 1993 dan dipertegas kembali dengan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 423/Kpts-II/1999 tanggal 15 Juni 1999 sebagai Wanariset Savana Kering. Sesuai tuntutan perkembangan kebijakan pembangunan kehutanan, sejak tahun 2004, kawasan wanariset ditunjuk menjadi Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK) Hutan Penelitian Hambala berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : SK.136/Menhut-II/2004 tanggal 4 Mei 2004 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi seluas 509,42 ha di kelompok hutan Praipahamandas RTK 46 Kabupaten Sumba Timur Propinsi Nusa Tenggara Timu sebagai Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK) untuk Hutan Penelitian Hambala.

Sejak penunjukannya sebagai kawasan hutan penelitian, kegiatan penelitian dan pengembangan yang telah dilaksanakan diantaranya meliputi uji kesesuaian lahan, uji kesesuaian jenis, persemaian, dan penanaman beberapa jenis pohon komersial lokal dan tanaman obat, rehabilitasi lahan, pengembangan HHBK dan penangkaran fauna endemik. Penelitian-penelitian aplikatif lainnya adalah aplikasi cendawan mikoriza arbuskula (CMA) dalam rehabilitasi lahan di lahan semi arid, aplikasi budidaya tanaman inang kutu lak dan pengembangan kayu putih (*Melaleuca cajuputi*).

Selain kegiatan penelitian internal, beberapa kegiatan kerjasama juga dilaksanakan antara lain dengan ACIAR dan JICA dalam bentuk kerjasama penelitian, dengan Dinas Kehutanan Kabupaten Sumba Timur dalam bentuk penghijauan sebagian areal KHDTK dan BKSDA I NTT dalam bentuk penyediaan induk burung Bayan Sumba (*Eclectus roratus*) dan Kakatua Jambul Jingga (*Cacatua sulphurea*) untuk kegiatan penelitian penangkaran (Sujatmoko, 2006).

Sejak tahun 2000 terjadi tekanan perubahan terhadap fungsi kawasan, dimana pemerintah daerah mulai mengembangkan perluasan kota. Beberapa kawasan telah berubah fungsi menjadi tempat pembuangan sampah, pekuburan masal, serta arena balap motor. Bahkan pada tahun 2006, terjadi pembangunan jalan (sebagian beraspal), membelah kawasan menjadi dua bagian (± 3 km) serta pengkaplingan lahan oleh pemerintah daerah setempat. Tekanan terhadap lahan semakin bertambah dengan semakin intensifnya interaksi masyarakat dengan kawasan melalui pengembangan pemukiman di sekitar kawasan.

2. Peta konflik

Hasil penelitian melalui teknik wawancara dan pengumpulan literatur menunjukan bahwa peta konflik (*conflict map*) pengelolaan KHDTK Hutan Penelitian Hambala sebagai berikut :

Aktor-aktor yang terlibat konflik adalah :

a. Balai Penelitian Kehutanan Kupang
   Kapasitas sebagai pengelola kawasan pada akhirnya menyeret ke dalam arena konflik. Aktifitas pengelolaan yang dimulai sejak tahun 1990, pada beberapa tataran memberikan peluang bagi terciptanya konflik, seperti tingkat keberhasilan pengelolaan, komunikasi dengan pemerintah daerah setempat atau pelibatan masyarakat dalam mekanisme pengelolaan kawasan. Juga faktor-faktor kebijakan pengelolaan (dengan asumsi kepentingan dan kebutuhan yang menunjang) dapat secara terbuka atau laten berseberangan dengan kebijakan pemerintah daerah atau keinginan masyarakat.

b. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumba Timur
   Melalui kebijakan otonomi daerah yang memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya setidaknya memberikan pengaruh pada peningkatan kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan sumber daya alam. Pengelolaan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi oleh pemerintah dapat disetujui oleh Menteri Kehutanan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan pemerintah daerah yang bersangkutan. Kadangkala pertimbangan-pertimbangan dasar bagi penentuan kebijakan pemerintah seringkali tidak sejalan dengan pertimbangan pihak lain. Akibatnya bukan hanya dalam tataran filosofis kebijakan tetapi sudah pada perbedaan pragmatis di lapangan. Hal ini dapat dilihat dari klaim pemerintah daerah setempat terhadap batas-batas kawasan, pembangunan areal pekuburan, pembuatan arena *motocross*, serta pengaspalan jalan membelah kawasan.

c. Masyarakat
   Sejak awal dilaksanakan pengelolaan kawasan, sudah terdapat bibit-bibit konflik dalam masyarakat, terutama pada masyarakat yang tinggal di sekitar atau di dalam kawasan hutan. Terdapat sebuah komunitas kecil yang selama ini tinggal di dalam kawasan, dimana klaim adat dan warisan mendominasi argumentasi. Juga terdapat beberapa titik kawasan yang pada dasarnya dapat menjadi peluang bagi terciptanya

konflik yakni di cekungan kawasan yang memiliki sumber air dan lahan yang subur. Faktor kelangkaan sumber air dan lahan yang subur dapat menjadi sumber konflik di masa mendatang.

Tekanan terhadap kawasan juga datang dari perkembangan pemukiman penduduk kota Waingapu. Implikasi dari kemajuan wilayah perkotaan yang membutuhkan lahan untuk pemukiman warga diikuti oleh peningkatan sarana (terminal, pekuburan umum, dan fasilitas pendukung lainnya), menyebabkan pergerakan komunitas penduduk ke arah kawasan semakin tinggi.

Kegiatan-kegiatan masyarakat yang dilakukan di dalam KHDTK antara lain : penggembalaan ternak, pembuangan sampah serta pengambilan bahan galian C berupa batu karang, penyerobotan kawasan untuk kegiatan pertanian, pengambilan rumput dan kayu dari tegakan alam maupun tanaman hasil penelitian untuk kayu bakar dan pertukangan. Walaupun dalam lingkup yang terbatas, kegiatan pengambilan rumput di lokasi KHDTK pada dasarnya membantu pihak pengelola dalam mengendalikan kebakaran plot-plot penelitian dan pengembangan.

Konteks konflik yang terjadi dalam penelitian ini adalah kasus konflik kebijakan (*policy conflict*) antara pengelola KHDTK (BPK Kupang) dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumba Timur. Perbedaan pertimbangan kebijakan tentang pemanfaatan dan pengelolaan kawasan antara kedua belah pihak menyebabkan perbedaan penerapan kebijakan baik secara filosofis maupun pragmatis di lapangan. Konteks lain yang cukup mempengaruhi adalah konflik pemanfaatan sumber daya (tanah), walaupun masih bersifat laten. Skala konflik yang terjadi masih berada pada tahap pembentukan opini (*opinion discuse*), belum menuju pada eskalasi yang lebih besar.

B. Pembahasan

1. Perbedaan kebijakan dan konflik pengelolaan

   Sejak awal kehadiran pengelolaan hutan penelitian ditujukan bagi kegiatan penelitian dan pengembangan kehutanan di wilayah savana kering. Proses penunjukan kawasan menjadi kawasan hutan penelitian dilakukan melalui kerjasama dengan Dinas Kehutanan terkait. Kesepakatan antara kedua belah pihak dituangkan dalam bentuk penunjukan kawasan oleh Menteri Kehutanan menjadi kawasan khusus untuk kegiatan penelitian dan pengembangan. Terdapat persoalan mendasar sebagaimana telah dikemukakan oleh Wrangham, bahwa sebagian besar penunjukan dan penetapan kawasan hutan dilakukan di pusat dengan konsultasi yang minim dengan daerah. Pergantian rezim-rezim yang berkuasa di daerah, tentu membawa implikasi yang berbeda demikian juga menyangkut tata ruang dan pengelolaan wilayah. Hal tersebut kemudian didukung oleh perubahan kebijakan nasional yang mendukung peran pemerintah daerah dalam pengelolaan kawasan hutan produksi. Kewenangan pemerintah daerah menjadi semakin besar untuk menentukan pengelolaan kawasan tersebut. Untuk mendukung perkembangan perkotaan, faktor yang sangat penting adalah lahan. Demikian halnya dengan perkembangan kota Waingapu, perkembangan kota memerlukan lahan, dimana perkembangan jalur perkotaan diarahkan ke sebelah barat. Hal ini dapat dimaklumi mengingat jalur ke barat merupakan jalur penghubung

dengan kabupaten-kabupaten lain di Pulau Sumba. Di samping pertimbangan strategis tersebut, topografi wilayah sebelah barat kota lebih memungkinkan untuk dikembangkan. Akibatnya benturan kepentingan menjadi tidak terelakkan, dengan argumentasi dan klaim pada masing-masing pihak.

Faktor kedua yang menjadi persoalan adalah komunikasi antar lembaga pemerintah. Komunikasi yang efektif dapat terbangun, saat masing-masing pihak merasa memiliki tingkat kesetaraan yang seimbang. Untuk dapat memperoleh kesempatan komunikasi yang seimbang dibutuhkan keberadaan (*eksistensi*) yang memadai, atau dengan kata lain membutuhkan sarana dan saluran yang memadai. Selama hampir dua puluh tahun, komunikasi yang terbangun antara kedua pihak berjalan pasang surut. Demikian pula eksistensi pengelolaan hutan penelitian. Beberapa hal penting yang berkaitan dengan eksistensi pengelolaan antara lain:

a. Sumber daya manusia

Walaupun telah beberapa kali terjadi pergantian personil pengelola hutan penelitian, namun jumlah personil tidak lebih dari 5 (lima) orang setiap periodenya. Jika dibandingkan dengan luas lahan yang dikelola serta jumlah fasilitas dan kegiatan penelitian yang besar maka akan terjadi ketimpangan yang signifikan. Jika diasumsikan bahwa jumlah personil tetap setiap tahun lima orang, maka rasio personil dengan luas lahan adalah 1 : 100 ha. Disadari atau tidak, kondisi ini menjadi penilaian tersendiri bagi masyarakat atau pemerintah daerah setempat.

b. Tingkat keberhasilan pengelolaan

Faktor tingkat keberhasilan pengelolaan kawasan hutan yang rendah merupakan persoalan yang hampir menyeluruh terjadi di Nusa Tenggara Timur. Dari luas kawasan 509,2 ha, sampai saat ini tingkat keberhasilan penanaman belum sampai 10% dari luas areal hutan penelitian. Luas areal yang telah ditanami belum mencapai 50 ha dengan tingkat keberhasilan penanaman yang rendah. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain kondisi kawasan yang ekstrim dengan curah hujan yang minim, faktor teknis pengelolaan (pasang surut kegiatan penelitian di lapangan dan biaya pengelolaan) serta faktor alam dan masyarakat (pengumpulan kayu bakar, rumput pakan ternak dan kebakaran hutan). Tingkat pencapaian hasil penanaman yang rendah ini sangat kontras di lapangan mengingat terdapat perbedaan yang sangat mencolok antara kumpulan tegakan hasil penelitian dengan savana di sekelilingnya.

Di sisi lain batas fisik kawasan KHDTK Hambala masih belum dikukuhkan secara permanen, baru mencapai tahap ***penunjukan.*** Fakta lainnya adalah belum adanya *design engineering* pengunaan tapak kawasan secara menyeluruh sehingga menyebabkan plot penelitian belum tertata dengan baik. Penetapan lokasi plot selama ini didasarkan pada pertimbangan kemudahan akses dan pengawasan areal.

c. Kapasitas organisasi struktural

Kapasitas organisasi mengacu pada tingkat birokrasi pengelola hutan penelitian.

Selama ini kegiatan pengelolaan dipimpin oleh seorang personil yang secara struktural birokrasi memiliki wewenang yang mengambang. Kegiatan koordinasi dan konsultasi dengan pemerintah daerah atau instansi lain masih dikendalikan sepenuhnya oleh balai. Hal ini misalnya akan terlihat sangat berbeda jika dibandingkan dengan pembentukan Balai Taman Nasional Laiwanggi Wanggameti. Kehadiran cikal bakal BTN Laiwanggi Wanggameti baru disosialisasikan tahun 1998, namun hanya berselang sepuluh tahun, eksistensi balai setingkat eselon III sudah terbentuk. Hal ini membawa implikasi pada kekuatan diplomasi birokrasi dalam pengelolaan wilayah yang bersangkutan.

Ketiga faktor kondisi struktural di atas pada tataran tertentu akan berakibat pada tingkat efektifitas komunikasi yang hendak dibangun. Ketidaksetaraan posisi dan tingkat kepercayaan diri yang rendah akan menjadi faktor penghambat komunikasi. Komunikasi yang terbangun dengan baik setidaknya dapat mempengaruhi persepsi masing-masing pihak untuk dapat membangun perdamaian terkait pengelolan sumber daya hutan.

2. Ekspektasi dan rasionalitas ekonomi

Tingkat pencapaian keberhasilan pengelolaan yang rendah pada beberapa kasus seperti kasus konflik pengelolaan hutan penelitian di Sikumana (Sumanto, 2006) telah menjadi faktor utama penyebab konflik antara masyarakat dengan Departemen Kehutanan. Tingkat aspirasi masyarakat terhadap pengelola hutan penelitian sangat tinggi mengingat tujuan pengelolaan sangat diharapkan mampu mengubah kondisi kawasan yang kritis. Namun tingkat pencapaian atau pemenuhan harapan (ekspektasi) pihak pengelola masih cukup rendah atau bahkan cenderung menurun. Kondisi ini digambarkan oleh Gurr (1970) sebagai kondisi *relative deprivation*, dimana tingkat ekspektasi tidak dapat mengimbangi tingkat aspirasi yang melekat di dalamnya. Akibatnya timbul kekecewaan, perlawanan atau bahkan pemberontakan. Walaupun masih bersifat laten, gejala ini sudah cukup dapat dirasakan di lapangan.

Faktor lain yang kemudian dapat menentukan arah dan dimensi konflik adalah peningkatan rasionalitas ekonomi pemerintah daerah dan masyarakat. Perkembangan kawasan perkotaan tentu memiliki sisi-sisi strategis yang menentukan, salah satunya adalah lahan. Sementara posisi kawasan hutan penelitian merupakan kawasan yang strategis, sehingga lahan-lahan di sekitarnya memiliki nilai ekonomi tinggi dan semakin meningkat di kemudian hari. Pembukaan jalan baru dan jalur penghubung antar kabupaten, pembangunan terminal, pemukiman dan fasilitas lainnya, memicu masyarakat dan pemerintah daerah untuk mendapatkan lahan yang seluas-luasnya bagi keperluan ekonominya. Akibatnya tekanan terhadap kawasan menjadi semakin tinggi. Tekanan untuk mengalihfungsikan kawasan bukan menjadi hal yang tidak mungkin terjadi di masa datang. Dalam kasus yang serupa, pembangunan jalur lingkar luar *(ring road)* kota Kupang, memicu harga tanah di sekitarnya (termasuk juga kawasan hutan penelitian Sikumana) menjadi lebih dari sepuluh kali lipat harga tanah sebelumnya (Sumanto, 2006).

Akumulasi kondisi struktural konflik sebagaimana diuraikan di atas kemudian

membentuk jaring-jaring konflik *(conflict nets)* yang satu sama lain saling berkaitan. Pada akhirnya jika salah satu kondisi mencapai titik puncak disertai adanya dorongan *(accelerator)* dan pemicu *(triger)* yang tepat, maka konstelasi konflik menjurus pada tindakan-tindakan yang lebih merugikan semua pihak. Kecepatan pencapaian resolusi konflik tergantung pada kecepatan masing-masing pihak yang bertikai untuk berusaha :

a. Mengurangi tekanan atau menurunkan eskalasi konflik di kubu masing-masing. Dengan demikian berarti masing-masing pihak berusaha untuk menganalisa kembali '*kepentingan dan kebutuhan*' mendasar menurut prioritas waktu yang tersedia.
b. Menambah efektifitas komunikasi antara semua pihak yang bertikai untuk dapat mencapai tingkat kesepakatan yang berprinsip pada solusi 'menang-menang' *(win-win solution)*. Juga peningkatan kapasitas pemenuhan harapan, guna memperkuat tingkat kepercayaan pada masing-masing pihak yang bertikai.

3. Model resolusi konflik

Persoalan sumber konflik kebijakan antara lembaga pemerintahan biasanya bermuara pada jalinan komunikasi dan koordinasi mengenai pengelolaan sumber daya. Oleh karena itu untuk dapat memberikan alternatif model resolusi konflik, harus dimulai dari inti (*core*) sumber konflik tersebut. Beberapa langkah resolusi yang ditawarkan antara lain sebagai berikut :

a. Melakukan pertemuan formal antara lembaga-lembaga terkait yang terlibat. Pertemuan dapat diprakarsai oleh mediator yang dipercaya oleh masing-masing pihak. Pertemuan formal ini sangat penting sebagai basis penyebarluasan eksistensi pihak pengelola kepada instansi atau masyarakat yang terkait di Sumba Timur. Di samping model formal, pendekatan informal juga memegang peranan penting bagi penyiapan kondisi awal pelaksanaan kesepakatan damai, terutama pihak-pihak lokal yang terlibat seperti tokoh-tokoh daerah, masyarakat adat dan masyarakat sekitar kawasan hutan penelitian.
b. Fokus pertemuan formal terutama membahas bagaimana posisi dan kepentingan masing-masing pihak terhadap kawasan yang disengketakan dengan tetap memperhatikan pada komitmen yang dapat dipertemukan. Untuk dapat mewujudkan hal tersebut, harus ada pihak yang berani sedikit mengalah. BPK Kupang dapat mengurangi konsesi pengelolaan kawasannya dengan memberikan beberapa petak kawasan yang telah dibangun fasilitas oleh pemerintah daerah, sebab menjadi hal yang riskan apabila memaksa pemerintah daerah untuk keluar begitu saja dari kawasan sementara beberapa fasilitas yang dibiayainya telah ada.
c. Setelah tercapai kesepakatan antara kedua belah pihak, kawasan pengelolaan dengan luasan yang baru kemudian ditata batas ulang dan dikukuhkan menjadi KHDTK Hutan Penelitian yang permanen.
d. Untuk dapat memberikan tingkat ekspektasi yang memadai, pihak pengelola KHDTK harus menambah personil di lapangan. Wujud aktifitas dan rutinitas organisasi pemerintahan sangat mempengaruhi penilaian masyarakat dan lembaga

pemerintahan lain di daerah terhadap eksistensi KHDTK Hutan Penelitian Hambala.

e. Tingkat ekspektasi di lapangan sangat ditentukan oleh hasil penelitian dan pengembangan yang ada. Oleh karena itu kehadiran peneliti dan aktifitas penelitian dan pengembangannya seharusnya lebih efektif dengan tingkat mobilitas yang tinggi.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat diambil beberapa kesimpulan berikut :

1. Konteks konflik dominan adalah konflik kebijakan (*policy conflict*) antara BPK Kupang dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumba Timur, terkait pengelolaan kawasan hutan penelitian di Hambala-Sumba Timur. Konteks konflik lainnya yang menyertai adalah konflik pemanfaatan sumber daya hutan.
2. Dimensi struktural konflik yang mempengaruhi adalah a) perbedaan penafsiran dan implementasi kebijakan, b) efektifitas komunikasi antar pihak yang bertikai, c) tingkat ekspektasi (*relative deprivation*), dan d) rasionalitas ekonomi masyarakat.
3. Aktor-aktor yang terlibat konflik adalah BPK Kupang, Pemerintah Daerah Kabupaten Sumba Timur dan masyarakat sekitar hutan.
4. Kemungkinan langkah-langkah menuju resolusi konflik adalah a) kaji ulang kepentingan dan kebutuhan masing-masing pihak terhadap kawasan konflik, b) peningkatan efektifitas komunikasi antar pihak, c) peningkatan kapasitas pengelolaan kawasan oleh pengelola.

B. Saran

Untuk menuju pada peningkatan efektivitas pengelolaan kawasan hutan penelitian disarankan beberapa langkah sebagai berikut :

1. Penambahan jumlah personil pengelola, yang disesuaikan dengan rasio normal kemampuan personil untuk mengawasi lahan (maksimal rasio 1 : 10 ha).
2. Peningkatan status organisasi pengelolaan KHDTK untuk dapat mengimbangi peran lembaga-lembaga lain di daerah, misalnya dibentuk sebagai seksi pengelolaan atau unit eselon tertentu.
3. Untuk mempercepat status kawasan menjadi areal hutan penelitian yang permanen seyogyanya pihak pengelola segera membentuk tim teknis penetapan kawasan hutan.

DAFTAR PUSTAKA

Gurr, T., R. 1970. Why Men Rebel? Princeton University Press. Princeton.

Mugasejati. 2005. Pengantar ke CEWERS. Makalah disampaikan dalam *Workshop*

CEWERS MPRK UGM Yogyakarta.

Resosudarmo, I.A.P. dan C.J. Pierce Colfer, (*penyunting*). 2003. Ke Mana Harus Melangkah, Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta

Klandermans, B. 2005. Protes: dalam Kajian Psikologi Sosial. Terjemahan oleh Helly P. Soetjipto, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Poloma, M. M.1990. Sosiologi Kontemporer. Rajawali Press, Jakarta.

Pruitt, D.G. dan J.Z. Rubin. 2004. Teori Konflik Sosial, Terjemahan dan diterbitkan oleh PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

Sujatmoko, S. 2006. Rencana pengelolaan KHDTK hutan penelitian Waingapu (Hambala) 2006-2009, Balai Penelitian Kehutanan. Kupang.

Sumanto, S.E. 2006. Analisa Konflik dan Faktor SAT Konflik pengelolaan hutan di Sikumana, Kupang. Tesis MPRK UGM Yogyakarta. Tidak dipublikasikan.